«ایران» در گفت‌وگو با معاون وزیر صمت،
جزئیات تازه‌ای از سند توسعه صنعتی را منتشر کرد

گام بلند برای پیشرفت صنعت

عکس: رضا معطریان/ ایران

گفت‌وگو

بمانجان ندیمی
گروه اقتصادی

تجربه کشورهای پیشرفته صنعتی نشان می‌دهد توسعه صنعتی جز با تکیه بر یک سند قابل اجرا و هدایت تصمیمات به سمت تحقق اهداف آن سند، محقق نشده است. یکی از اقدامات مهم دولت چهاردهم نیز تنظیم و تدوین سند توسعه صنعتی است. سندی که در دولت‌های گذشته در شعار نمود پیدا می‌کرد و در عمل به فراموشی سپرده می‌شد. البته صنایع در ایران بر اساس یک سند نانوشته فعال بودند ولی هیچ‌گاه ترسیم آینده‌ای روشن برای آنها اتفاق نیفتاده بود. به همین منظور با سعید شجاعی معاون برنامه‌ریزی، نوآوری و هوشمندسازی وزارت صمت که مسئول تدوین این سند بود، به گفت‌وگو نشستیم. چند سؤال مهم در این گفت‌وگو پاسخ داده می‌شود: «چرا باید سند توسعه صنعتی داشته باشیم؟»، «چرا تا به امروز این سند تدوین نشده است؟»، «جزئیات سند توسعه صنعتی چیست؟» و «تا چه اندازه اهداف سند منطبق بر واقعیت است؟»

سال‌هاست که در خصوص تدوین سند توسعه صنعتی در دولت‌های مختلف، وعده‌هایی داده می‌شد. اما در دولت چهاردهم بالاخره این سند تدوین شد و البته جزئیاتی از سوی وزارت صمت اعلام نشد. سؤالاتم را از جزئیات ابتدایی شروع می‌کنم. سند توسعه صنعتی چه زمانی نهایی شد؟

در ابتدا لازم است پیشینه‌ای از این سند ارائه شود. واقعیت آن است که از زمان برنامه چهارم توسعه، تکلیفی برای تدوین اسنادی از این نوع وجود داشت؛ به این معنا که می‌بایست سندی در راستای نقشه راه توسعه صنعتی کشور تدوین و احصا می‌شد و سپس به تصویب یک مرجع قانونی، اعم از هیأت دولت یا مجلس شورای اسلامی می‌رسید. با این حال، این امر در عمل هرگز محقق نشد.

آیا این فرآیند در دولت‌های قبل به نتیجه نهایی رسیده بود؟

بله، اسناد متعددی تدوین شدند، اما هیچ‌گاه در یک مرجع رسمی به تصویب نرسیدند. دلیل اصلی این موضوع، زمان‌بر بودن شدید فرآیند تدوین بود. معمولاً در ابتدای هر دولت، کار تدوین آغاز می‌شد و در انتهای دوره دولت به پایان می‌رسید؛ اما در مرحله تصویب، دولت بعدی اعلام می‌کرد که این سند را نمی‌پذیرد و فرآیند از ابتدا آغاز می‌شد. به بیان دیگر، طولانی بودن این روند موجب می‌شد که اسناد تدوین‌شده هرگز به مرحله تصویب نهایی در طول عمر یک دولت نرسند. در آن مقطع، پیش از وزارتخانه، ما در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ای جامع روی تمامی اسناد پیشین انجام دادیم. نتیجه این بررسی نشان داد که علی‌رغم تفاوت‌های موجود در روش‌ها و متدولوژی‌های تدوین، تمامی این اسناد دارای چند محور و نقطه مشترک بودند. بر همین مبنا، در برنامه هفتم توسعه، حکمی گنجانده شد. مطابق بند «ت» ماده ۴۸ این برنامه، تدوین «سند راهبرد پیشرفت صنعتی کشور» با اولویت هشت رشته فعالیت الزامی شد. در عمل، شش مورد از این هشت رشته فعالیت، همان نقاط مشترک اسناد پیشین بودند و دو مورد دیگر نیز در مجلس شورای اسلامی به آن افزوده شد. طرح این توضیحات به‌منظور تبیین پیشینه درج این حکم در برنامه هفتم توسعه است. از مهرماه سال گذشته، پس از آنکه چند ماه از ابلاغ حکم قانونی برنامه گذشته بود و اقداماتی نیز در داخل وزارت صنعت، معدن و تجارت انجام شده بود، تیمی تخصصی برای تدوین سند تشکیل شد. این فرآیند حدود شش ماه به طول انجامید و در نهایت، متن سند در پایان اسفندماه در داخل وزارت صنعت، معدن و تجارت نهایی شد.

ترکیب تیم تدوین‌کننده سند چگونه بود؟

در ترکیب تیم تدوین سند، نمایندگانی از حوزه‌های مختلف اتاق بازرگانی حضور داشتند. همچنین تعدادی از پژوهشگران مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی در این فرآیند مشارکت داشتند. افزون بر این، دفاتر تخصصی وزارتخانه نیز نقش فعال و مؤثری ایفا کردند. در کنار این مجموعه، یک هسته مرکزی در داخل وزارتخانه شکل گرفت که متشکل از سه نفر از مشاوران اینجانب بود؛ افرادی که دارای تحصیلات تخصصی در حوزه توسعه بوده و بیش از ۱۰ سال سابقه فعالیت حرفه‌ای در این زمینه داشتند. در مجموع، این هسته مرکزی به همراه دفتر برنامه‌ریزی وزارتخانه، نقش محوری در سامان‌دهی و پیشبرد فرآیند تدوین سند ایفا کردند. در پایان اسفندماه، متن اولیه سند نهایی شد. در ایام تعطیلات نوروز، چندین نوبت رفت‌وبرگشت و تبادل نظر با شخص وزیر انجام گرفت و ایشان متن سند را به‌صورت کامل و خط به خط بررسی و ملاحظات و نکات اصلاحی خود را به تفکیک بخش‌ها اعلام کردند. در تاریخ بیستم فروردین‌ماه، سند برای بررسی به شورای راهبری برنامه هفتم توسعه ارسال شد. در این مرحله، کلیات سند به تصویب رسید و مقرر شد به‌منظور نهایی‌سازی و طی مراحل بعدی، هماهنگی‌ها و جمع‌بندی نهایی با سازمان برنامه و بودجه کشور انجام شود. پیش از این مرحله و همزمان با فعالیت تیم یادشده، مذاکرات و جلساتی با مؤسسه نیاوران نیز آغاز و در ماه مبارک رمضان، نشست‌های فشرده و متعددی با این مؤسسه برگزار شد. ما قبل از عید تقریباً ۱۰ تا ۱۵ جلسه در آنجا برگزار کردیم. چکش‌ها خورد و بعد از عید هم باز این رفت و برگشت‌ها اتفاق افتاد. نهایتاً در شهریورماه سند توسعه صنعتی مصوب و در هیأت دولت ابلاغ شد. ما طبق برنامه‌ای که داشتیم، توانستیم در ۶ ماه آن را تدوین کنیم، ولی فرآیند در بدنه دولت برای تصویب آن نزدیک به ۵ الی ۶ ماه زمان برد.

آیا رد شدن اسناد از سوی دولت صورت می‌گرفت یا اشخاص؟ یعنی ممکن بود در یک دولت با تغییر یک وزیر؛ این وزیر سند آن وزیر را قبول نداشته باشد؟

همان‌طور که گفتم در بسیاری از موارد، اسناد تدوین‌شده حتی به سطح وزیر نیز می‌رسیدند، اما با تغییر مسئولان کنار گذاشته می‌شد. برای مثال، در مقطعی نسخه‌ای از این نوع اسناد در دوره مسئولیت مهندس نعمت‌زاده تهیه شد، اما در دوره بعد و با تغییر وزیر ـ از جمله در دوره‌ای که فاطمی امین مسئولیت‌هایی از جمله معاونت برنامه‌ریزی را بر عهده داشتند ـ سند جدیدی مجدداً تدوین شد. به بیان دیگر، حتی با تغییر وزرا نیز اسناد پیشین در عمل کنار گذاشته شده و فرآیند تدوین از ابتدا آغاز می‌شد. علت اصلی این وضعیت آن بود که هیچ‌یک از این اسناد در مرجعی بالادستی به تصویب نرسیده و از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نشده بودند. حداقل انتظار آن بود که سند در سطح دولت به تصویب برسد تا امکان کنار گذاشتن آن به سادگی وجود نداشته باشد، چرا که طی این فرآیند مستلزم صرف زمان و هزینه کارشناسی قابل توجهی است. با فقدان چنین حداقلی از تصویب رسمی، هر وزیر جدید می‌توانست اعلام کند که اسناد پیشین را نمی‌پذیرد و خط مشی جدیدی را مبنای عمل قرار دهد و دستگاه‌ها را ملزم به حرکت بر اساس سندی تازه کند. شاید مهم‌ترین نقطه تمایز سند حاضر آن باشد که نخست، لایه اول آن در سطح دولت به تصویب رسیده است که خود دستاوردی بسیار مهم محسوب می‌شود. دومین وجه تمایز، الگویی است که این سند بر مبنای آن تدوین شده است. این الگو، الگویی مأموریت‌محور بوده و تا حد زیادی با شرایط واقعی کشور انطباق دارد.

چقدر این سند جدید منطبق بر شرایطی است که در کشور وجود دارد؛ زیرا معمولاً اسناد تأیید شده و قانونی، در تئوری قوی هستند، ولی قابلیت اجرا ندارند. شما تا چه اندازه در این خصوص به واقعیت‌ها پایبند بودید؟

ما یک مطالعه تطبیقی انجام دادیم تا مشخص شود کدام الگو با شرایط واقعی کشور انطباق بیشتری دارد. این بررسی حدود دو ماه طول کشید و در نهایت به انتخاب الگوی مأموریت‌محور انجامید. الگوی مأموریت‌محور از شناسایی چالش‌ها آغاز می‌شود. در این رویکرد، ابتدا ابرچالش‌های اصلی کشور تعیین می‌شوند و سپس برای حل هریک از این ابرچالش‌ها، مأموریت‌های مشخصی تعریف می‌شود. در ادامه، بخش‌های درگیر در تحقق هر مأموریت شناسایی شده و سیاست‌های لازم برای فعال‌سازی این بخش‌ها تدوین می‌شود و نقش و وظایف هر بخش به طور دقیق مشخص خواهد شد. مزیت اصلی این الگو آن است که فرآیند را در سطح سیاستگذاری متوقف نمی‌کند. در حالی که بسیاری از اسناد در همین مرحله متوقف می‌شوند و به لایه‌های اجرایی ورود نمی‌کنند، الگوی مأموریت‌محور تا مرحله اجرا پیش می‌رود و به صورت دقیق مشخص می‌کند که کدام پروژه، در چه مکانی و توسط کدام بخش باید اجرا شود تا مأموریت مورد نظر محقق شده و ابرچالش شناسایی‌شده برطرف شود. این اجزا به صورت زنجیره‌ای و منسجم به یکدیگر متصل هستند. مثلاً در لایه ۲ و ۳ کاملاً وارد جزئیات می‌شویم و در حال حاضر نیز به این لایه‌ها وارد شده‌ایم. لایه‌ای که به تصویب دولت رسیده، لایه اول است. یعنی سیاستگذاری و این اولین بار در کشور است که لایه سیاست در سطح دولت مصوب می‌شود.

آیا امکان دارد این سند توسط دولت بعدی یا هر دولت دیگری کنار گذاشته شود؟

این امکان برای هر سندی وجود دارد. حتی در سطح آیین‌نامه و حتی در سطح قانون نیز ممکن است تغییراتی صورت گیرد و اصلاح قانون رخ دهد. بنابراین نمی‌توان ادعا کرد یک سند هرگز تغییر نخواهد کرد. با این حال، هنگامی که سند از ضمانت اجرایی برخوردار شود، تغییر آن به سهولت ممکن نیست. در چنین شرایطی، وزیر جدید نمی‌تواند صرفاً با اعلام اینکه «این سند را قبول ندارم» آن را کنار بگذارد؛ زیرا اصلاح یا تغییر آن نیازمند طی یک فرآیند طولانی و حداقل یک‌ساله است و مراجع قانونگذار و نظارتی نیز پیگیر تعیین تکلیف وضعیت سند خواهند بود. از این جهت، سند از سطحی از ضمانت اجرایی برخوردار است. در عین حال، در لایه‌های دوم و سوم سند، امکان تغییرات و «بازی کردن» وجود دارد. به‌عنوان مثال، در لایه دوم می‌توان رویکرد صنعت خودرو را تعریف، راهبرد مربوطه را مشخص و پروژه‌های مورد نیاز برای پیشبرد این موضوع را تعیین کرد. در لایه سوم هم می‌توان مشخص کرد زنجیره‌ای که برای صنعت خودرو ترسیم شده، در کدام مناطق یا استان‌ها باید مستقر شود. این لایه‌ها معمولاً محل تغییرات مورد نظر دولت‌ها هستند. یکی از نقاط قوت ساختاری این سند، تعریف یک سازوکار نهادی برای مدیریت و اجرای آن است که امکان انعطاف‌پذیری محدود را فراهم می‌کند؛ نه انعطاف‌پذیری به معنای کنار گذاشتن کامل سند، بلکه امکان اعمال تغییرات کوچک و اصلاحات جزئی در صورت انحراف مسیر از ریل اصلی. این امر از طریق کارگروه اجرایی‌سازی سند محقق می‌شود. در واقع، یک «دولت کوچک» برای پیشبرد سند تشکیل شده است؛ وزیر صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان رئیس کارگروه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، رئیس بانک مرکزی و اتاق بازرگانی با حق رأی و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نیز به‌عنوان اعضا حضور دارند. این کارگروه که در واقع نماینده‌ای از بدنه دولت است، مرجع تصمیم‌گیری برای تصویب زنجیره‌ها و اعمال تغییرات در آنها محسوب می‌شود و این امر، روند اصلاح و به‌روزرسانی سند را تسهیل می‌کند. علاوه بر این، بخش‌های استانی سند نیز اهمیت بسیاری دارد. این بسته تا پایان اسفندماه آماده خواهد شد. در حال حاضر، چند استان نیز برای استخراج برش استانی تعیین تکلیف شده‌اند. در بازدیدهای انجام شده از حدود هفت تا هشت استان، نکته‌ای که همواره مطرح می‌شد این بود که استاندار برنامه‌ای ارائه می‌دهد، سازمان برنامه و بودجه برنامه‌ای دیگر و وزارت صنعت نیز برنامه‌ای جداگانه ارائه می‌کند؛ بنابراین لازم است یک مرجع واحد برای تعیین تکلیف «برش استانی صنعت» تعریف شود.

> اسناد متعددی تدوین شدند، اما هیچ‌گاه در یک مرجع رسمی به تصویب نرسیدند. دلیل اصلی این موضوع، زمان‌بر بودن شدید فرآیند تدوین بود. معمولاً در ابتدای هر دولت، کار تدوین آغاز می‌شد و در انتهای دوره دولت به پایان می‌رسید؛ اما در مرحله تصویب، دولت بعدی اعلام می‌کرد که این سند را نمی‌پذیرد و فرآیند از ابتدا آغاز می‌شد. به بیان دیگر، طولانی بودن این روند موجب می‌شد که اسناد تدوین‌شده هرگز به مرحله تصویب نهایی در طول عمر یک دولت نرسند

به این معنی که چه صنعتی در آن استان پیشران می‌شود؟

بله و زنجیره‌اش همان جا مستقر باشد؛ یا اصلاً سه استان را با هم ادغام کنیم و بگوییم این منطقه این زنجیره را جلو ببرد. برش استانی‌هایمان را قرار شد به شورای عالی آمایش ببریم که بالاترین مرجع آمایشی کشور است و در آنجا مصوب شود؛ این بخش می‌شود نوک پیکان آمایش صنعتی کشور و همه ملزم هستند در همین خط حرکت کنند. بنابراین این موضوع را می‌توان شالوده کلان این سند نامید که سه لایه دارد؛ لایه سیاستگذاری که انجام و تصویب شد. لایه رشته فعالیت‌هاست که تقریباً به نتیجه رساندیم و در چند صنعت تعیین تکلیف نهایی شده است. برش استانی را هم تا انتهای امسال یعنی تا اسفندماه نهایی می‌کنیم و این می‌شود پکیج کامل آن سند که مدنظر بود.

آیا همان هشت صنعت پیشران مدنظر شما، همان صنایع مشخص‌شده در قانون هستند؟

در قانون به‌صراحت برخی صنایع به‌عنوان اولویت‌ها ذکر شده است؛ از جمله صنعت خودرو، لوازم خانگی، نساجی و پوشاک. به همین دلیل، با هر رویکردی که پیش برویم، این صنایع به‌عنوان اولویت‌های اصلی شناخته می‌شوند. در سند توسعه صنعتی، علاوه بر این موارد، «بازیافت» نیز به‌عنوان اولویت افزوده شده است؛ چرا که اقتصاد چرخشی برای کشور اهمیت فراوانی دارد و روند جهانی نیز به سمت آن حرکت می‌کند. همچنین، حوزه صنایع برقی و فناوری‌های نوین از جمله هوش مصنوعی نیز به‌صورت برجسته در سند مورد توجه قرار گرفته‌اند؛ هرچند کاربردهای این فناوری‌ها عمدتاً در بخش‌های دیگر نمود پیدا می‌کند. در برخی حوزه‌ها، تکالیف مشخصی برای دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است. به‌عنوان مثال، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی موظف شده‌اند جهت‌دهی تأمین مالی را به سمت اولویت‌های مندرج در سند هدایت کنند؛ چرا که قانونگذار نیز بر این الزام تأکید و مقرر کرده که از این پس هر فرآیندی که پیش می‌رود، باید مطابق با این سند انجام شود. با این حال، باید توجه داشت که تصویب این سند در دولت و تشکیل کارگروه مربوطه در وزارتخانه، تنها گام اول محسوب می‌شود و حتی می‌توان آن را «فاز صفر» دانست. اگرچه وزارتخانه در چهارچوب این سند قرار گرفته و تلاش می‌کند مطابق آن عمل کند، اما برای اجرایی شدن واقعی سند، نیازمند اهتمام جدی در سطح حاکمیت هستیم. اولین نمود این اهتمام باید در بودجه کشور دیده شود؛ به‌گونه‌ای که ردپای اجرای سند در بودجه منعکس شود که متأسفانه تاکنون چنین اتفاقی رخ نداده است. انتظار می‌رود با اصلاحات احتمالی در فرآیند بودجه‌ریزی، وزن اجرایی‌سازی سند در قانون بودجه نیز تقویت شود. در هر صورت، تحقق این سند مستلزم همراهی و اهتمام تمامی دستگاه‌هاست تا اجرای آن در کشور به‌صورت عملی تجربه شود.

چرا به سند توسعه صنعتی نیاز داریم؟ این همه سال که این سند وجود نداشت چه اتفاقی افتاد؟ قرار است از این به بعد با این سند به کجا برسیم؟

این پرسش که آیا تاکنون استراتژی صنعتی داشته‌ایم یا خیر، همواره مطرح بوده است. به نظر من، ما در عمل یک «استراتژی نانوشته» داشته‌ایم و دشواری اصلی، انتقال از این استراتژی نانوشته به یک استراتژی مکتوب و رسمی است. استراتژی نانوشته ما را می‌توان این طور توضیح داد: ارزآوری به ساده‌ترین شیوه ممکن، یعنی خام‌فروشی. در این رویکرد، منابع نفتی، طبیعی و معدنی کشور صرفاً به فروش می‌رسند و با درآمد حاصل از آن، اداره کشور صورت می‌گیرد. این نگرش حتی در نظام آموزشی هم بازتاب داشته؛ آموزش دانشگاهی بیشتر عرضه‌محور بوده و به جای آنکه بر اساس نیازهای واقعی و تقاضا شکل گیرد، تلاش شده است تقاضا به سمت دانشگاه‌ها سوق داده شود و به همین ترتیب رشته‌ها و فارغ‌التحصیلان به‌صورت غیرهدفمند تولید شده‌اند. از دیدگاه من، اینها همه ریشه در همان استراتژی نانوشته دارد. هنگامی که ساختار بوروکراتیک و نظام اداری کشور بر اساس این استراتژی شکل گرفته باشد، تغییر مسیر و اصلاح آن دشوار خواهد بود. در عمل، این رویکرد کمترین ارزش‌افزوده را در داخل کشور ایجاد کرده است؛ تولید ناخالص داخلی به میزان قابل‌توجهی رشد نکرده و حتی در برخی شاخص‌ها کاهش نیز مشاهده شده است. بنابراین ضرورت دارد که این رویکرد تغییر کند و در اینجا اهمیت تدوین یک استراتژی روشن و مکتوب بیش از پیش خودش را نشان می‌دهد. لازم است نقشه راهی برای عبور از این وضعیت ترسیم شود. در این راستا، هدفگذاری برای توسعه زنجیره‌های ارزش باید دارای چشم‌انداز مشخصی باشد. در چشم‌انداز سند توسعه صنعتی، از طرح اهداف بلندپروازانه و غیرواقع‌بینانه پرهیز شده است. در عوض، به‌صورت کیفی تعیین شده است که کشور باید در برخی حلقه‌های زنجیره‌های ارزش در سطح منطقه، نقش اثرگذار داشته باشد. این هدف کاملاً قابل دستیابی است، زیرا لازم نیست کشور در تمام حلقه‌های زنجیره به‌صورت کامل و از صفر تا صد حضور یابد، بلکه می‌تواند در بخش‌های مشخص و ارزش‌افزا ورود کند، در جایی که مزیت دارد و می‌تواند روی آن تمرکز داشته باشد. در جایی که نه فقط برای کشور بلکه برای منطقه نیز این زنجیره ارزش اهمیت داشته باشد و وابستگی منطقه را در آن بخش بالا ببرد. در این شرایط نقش مهمی در تجارت بین‌الملل ایفا خواهیم کرد و سهم کشور در مراودات منطقه‌ای بالا خواهد رفت.

سهم فعلی کشور از زنجیره‌های ارزش و جایگاه آن در منطقه چیست؟

وضعیت کشور در ورود به زنجیره‌های ارزش چندان مطلوب نیست؛ زیرا در بسیاری از زنجیره‌ها، عمدتاً بازار داخل را پوشش می‌دهیم. به‌طور متوسط بیش از ۸۰ تا ۹۰ درصد بازار داخل را در اختیار داریم و به همین دلیل، از ابتدا با رویکرد داخلی‌محور وارد زنجیره‌ها شده‌ایم. اگر بخشی از ظرفیت باقی‌مانده نیز به صادرات اختصاص یابد، این صادرات نیز در سطحی نبوده که ارزش‌افزوده حداکثری را ایجاد کند. آخرین آمار موجود نشان می‌دهد سهم صادرات غیرنفتی کشور در بخش محصولات با فناوری بالا (High-tech) حدود نیم درصد از کل صادرات غیرنفتی است. در مقابل، بیش از ۵۰ درصد صادرات غیرنفتی کشور مربوط به محصولات خام‌فروشی است و مابقی در گروه محصولات با فناوری متوسط قرار می‌گیرد. این وضعیت نشان‌دهنده نیاز جدی به تغییر ریل در سیاست‌گذاری صنعتی و توسعه زنجیره‌های ارزش است. با وجود ظرفیت قابل‌توجه شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور، هنوز خروجی این حوزه به‌صورت ملموس در صنایع کلیدی مشاهده نمی‌شود. به‌عنوان مثال، باید اثرگذاری خروجی دانش‌بنیان را در صنعت ماشین‌سازی مشاهده کرد؛ صنعتی که به‌عنوان صنعتی «صنعت‌ساز» شناخته می‌شود. در واقع، صنعت ماشین‌سازی زیربنای توسعه سایر صنایع است و در حال حاضر نیز بیشترین سهم واردات کشور در این صنعت مشاهده می‌شود. این حلقه‌ها به یکدیگر مرتبط هستند و سیاست‌گذاری‌های فعلی منجر به افزایش ارزش‌افزوده نشده است. بنابراین لازم است پایه‌های ساختاری مناسبی شکل گیرد. برای روشن شدن نقش صنعت ماشین‌سازی، می‌توان به نمونه‌ای از آلمان اشاره کرد: شرکت زیمنس ممکن است در فهرست ۱۰ شرکت سودده برتر آلمان قرار نداشته باشد، اما حضور و اثر آن در تمامی صنایع کشور و بویژه در صنعت ماشین‌سازی محسوس است؛ زیرا این شرکت زیرساخت‌های لازم را فراهم می‌کند و سایر صنایع بر آن سوار می‌شوند. خروجی شرکت‌های دانش‌بنیان نیز باید به‌گونه‌ای باشد که به این زنجیره‌ها سرریز کند و اثرگذاری آن در صنعت ماشین‌سازی قابل مشاهده باشد؛ امری که تاکنون محقق نشده است.

علت چیست؟ دانش‌بنیان‌ها کی حمایت می‌شوند.

شرکت‌های دانش‌بنیان مورد حمایت قرار می‌گیرند؛ با این حال، همان‌طور که دکتر افشین نیز به‌درستی مطرح کرده‌اند، استمرار وضعیت «دانش‌بنیان بودن» برای همیشه، معنا و توجیهی ندارد.

اینکه یک شرکت مادام‌العمر دانش‌بنیان باشد، رانت ایجاد می‌کند.

دقیقاً. ما باید دانش‌بنیان را به بلوغ برسانیم. اگر به بلوغ نرسد و دائماً به آن رانت بدهیم، در عمل به افزایش سهم GDP منتهی نمی‌شود و ارزش افزوده بیشتری خلق نمی‌کند. در حال حاضر سهم دانش‌بنیان در کشور زیر ۲ درصد از GDP کشور است.

ولی از نظر تعداد، شرکت‌های دانش‌بنیان زیادی داریم. چرا سهمشان کم است؟ مگر ارزیابی نمی‌شوند؟

برای دستیابی به نتایج مؤثر، باید به سمت اثربخشی شرکت‌های دانش‌بنیان حرکت کنیم. این شرکت‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرند، اما اگر هدفگذاری‌ها به‌صورت جزیره‌ای و مستقل انجام شود و دانش‌بنیان‌ها به‌عنوان بخش جداگانه‌ای از صنعت دیده شوند، به‌طور طبیعی خروجی مورد انتظار حاصل نخواهد شد. در واقع، شرکت‌های دانش‌بنیان و صنعت باید در هم تنیده شوند؛ زیرا اگر خروجی دانش‌بنیان‌ها به توسعه زنجیره یک صنعت مشخص منتهی نشود، این ظرفیت در عمل بلااستفاده باقی می‌ماند. در فرآیندی که در حال تدوین آن هستیم، هدف آن است که فناوری را نه به‌عنوان یک عنصر جداافتاده، بلکه در دل صنعت جای دهیم. به این ترتیب، صنعت خود نقش پیشران توسعه فناوری را بر عهده خواهد داشت و در نتیجه دغدغه و نیاز واقعی به فناوری در داخل زنجیره شکل می‌گیرد. در این چهارچوب، اگر قرار باشد رانت تخصیص یابد، باید به‌صورت «رانت مولد» باشد. رانت مولد، به معنای اعطای حمایت و تسهیلات به بخش‌هایی است که بر اساس مزیت‌های کشور، قابلیت رشد و توسعه دارند و می‌توانند سایر بخش‌ها را نیز با خود پیش ببرند. تجربه جوامع توسعه‌یافته نشان می‌دهد که در مراحل توسعه، به برخی بخش‌ها رانت داده شده و این بخش‌ها رشد کرده و سایر بخش‌ها را نیز به دنبال خود کشانده‌اند. بنابراین برای ایجاد توسعه در کشور، ناگزیر باید به برخی حوزه‌ها رانت مولد تخصیص داده شود. در این راستا، هدف ما نظام‌مند کردن این رویکرد است؛ به‌گونه‌ای که مشخص شود از هر حمایت و رانت چه هدفی انتظار می‌رود. باید دقیقاً تعیین شود که یک پروژه مشخص قرار است چه تحولی در زنجیره ایجاد کند و بسته حمایتی نیز متناسب با آن پروژه طراحی شود. بدین ترتیب، از بخش خصوصی نیز خواسته می‌شود در این موضوع مهم مشارکت کند و در ازای دریافت رانت مولد، نقش فعال و تعیین‌کننده‌ای ایفا کند.

اما معمولاً بخش خصوصی از عدم حضور در این اسناد گلایه دارد.

بله یکی از نقدهای رایج این است که چرا بخش خصوصی در اجرای سند حضور جدی ندارد و مشارکت بخش خصوصی در سند ضعیف است. به نظر من، حتی اگر در متن سند بارها به نقش بخش خصوصی اشاره شود، تا زمانی که این نقش در میدان عمل و در سطح پروژه‌ها تحقق نیابد، سند تنها به‌صورت یک کتابچه در قفسه باقی خواهد ماند. در فرآیند تدوین و اجرای سند، پروژه‌ها باید توسط بخش خصوصی (در مشارکت با دولت) تعریف شوند؛ یعنی بخش خصوصی باید محور و آغازگر تعریف پروژه‌ها باشد.

آیا بخش خصوصی تنها شریک دولت است و مالک پروژه محسوب نمی‌شود؟

خیر. در مواردی که مشارکت دولت لازم باشد، این مشارکت صرفاً در چهارچوب قانون و اصول حاکم بر فعالیت‌های توسعه‌ای انجام می‌پذیرد. به‌عنوان مثال، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند براساس اصل ۴۴ قانون اساسی با بخش خصوصی مشارکت کنند، اما این مشارکت محدود به مدت حداکثر سه سال است و پس از آن، مالکیت و مدیریت پروژه به بخش خصوصی واگذار می‌شود. بنابراین، در نهایت پروژه‌ها کاملاً در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرند. نقش دولت در این فرآیند، عمدتاً در جهت‌دهی حمایت‌ها است. به‌عنوان مثال، اگر تسهیلات یا هر نوع حمایت دیگر (که در این سند با عنوان «رانت مولد» تعریف می‌شود) تخصیص می‌یابد، این حمایت‌ها باید در چهارچوب زنجیره‌های اولویت‌دار کشور و با مشارکت بخش خصوصی به‌کار گرفته شود. در این صورت، پروژه‌های مشخص توسط بخش خصوصی پیشنهاد می‌شوند و دولت با بررسی، پالایش و یکپارچه‌سازی این پیشنهادها، منابع حمایتی را متمرکز بر آنها تخصیص می‌دهد. در این مدل، بخش خصوصی نیز به‌عنوان مجری اصلی پروژه‌ها عمل می‌کند. در برخی موارد که رغبت یا اعتماد لازم از سوی بخش خصوصی وجود ندارد، می‌توان از مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای با بخش خصوصی بهره گرفت. در این صورت نیز، رویکرد کلی بر این است که پروژه‌ها توسط بخش خصوصی تعریف و پیش‌برنده باشند و نقش دولت صرفاً حمایتی و تسهیل‌گر باشد.

همان‌طور که مستحضرید، بخش خصوصی صرفاً در مواردی وارد سرمایه‌گذاری می‌شود که برای آن سودآور باشد. در واقع، سرمایه‌گذار انتظار دارد علاوه بر بازگشت سرمایه، سودی نیز کسب کند. در مورد خام‌فروشی نیز این نکته را از زبان فعالان بخش خصوصی شنیده‌ایم؛ برخی از آنها معتقدند سرمایه‌گذاری در تولید کالاهای دارای ارزش افزوده پایین، بویژه در شرایط فعلی اقتصادی، برایشان توجیه اقتصادی ندارد. به عنوان مثال، ممکن است سرمایه‌گذاری در تولید شکلات به دلیل تفاوت اندک ارزش افزوده و الزام به بازگرداندن ارز، برای سرمایه‌گذار به صرفه نباشد و او ترجیح دهد به جای تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر، به خام‌فروشی یا نیمه خام‌فروشی روی آورد. این موضوع ارتباط مستقیم با اجرای سند توسعه صنعتی دارد؛ زیرا تحقق اهداف سند مستلزم ورود بخش خصوصی به حوزه‌هایی است که برای آن توجیه اقتصادی داشته باشد.

در پاسخ به این طرز تفکر باید گفت، این واقعیت قابل‌انکار نیست. در سال گذشته، به‌طور ناخواسته سطحی از خام‌فروشی افزایش یافت. علت اصلی این موضوع، محدودیت‌های دسترسی به انرژی بود؛ در نتیجه، خطوط تولید تنها توانستند حداقل ظرفیت را تأمین کنند و برخی بنگاه‌ها برای ادامه فعالیت و حفظ سوددهی، تصمیم گرفتند به جای تولید محصولات با ارزش‌افزوده بالاتر، محصولاتی با ارزش‌افزوده کمتر تولید کنند. به عبارت دیگر، بنگاه‌ها برای حفظ گردش تولید و سوددهی، بخشی از ارزش‌افزوده را فدای استمرار فعالیت خود کردند. بنابراین، صرفاً مسأله ارز نیست؛ ارز یکی از عوامل مؤثر است، اما ناترازی‌های ساختاری نیز توسعه زنجیره‌های تولید را محدود می‌کند. تحریم‌ها نیز هزینه‌های سنگینی بر بخش تولید تحمیل کرده است. اگر این هزینه‌ها را در کنار سایر عوامل محاسبه کنیم، در سه سال اخیر تورم تولید حدود ۱۷۰ درصد بوده است. در چنین شرایطی، تولیدکننده برای ادامه فعالیت نیازمند سطحی از سوددهی است که بتواند هزینه‌های بالای تولید را پوشش دهد؛ در غیر این صورت، امکان توسعه و سرمایه‌گذاری مجدد وجود نخواهد داشت.

برش

به نظر می‌رسد بخش خصوصی به دنبال ثبات و ماندگاری فعالیت است.

دقیقاً. ثبات و پایداری در سیاست‌ها برای بنگاه‌ها اهمیت بسیار دارد. اصلاح سیاست‌های ارزی و انرژی و همچنین کاهش چالش‌های غیراقتصادی و منطقه‌ای، می‌تواند بخشی از دغدغه‌های تولیدکنندگان را کاهش دهد. در سال گذشته، به‌دلیل محدودیت‌های انرژی، تقریباً ۹ ماه از سال تولیدکنندگان با محدودیت مواجه بودند که این موضوع به‌طور مستقیم بر توان تولید و انگیزه سرمایه‌گذاری تأثیر گذاشت. به عبارتی ما تقریباً ۱۲۴ روز محدودیت برق داشتیم و ۱۵۶ روز محدودیت گاز. در فرآیند برنامه‌ریزی برای تأسیس یک بنگاه اقتصادی، معمولاً بر اساس حداقل ۳۰۰ روز از ۳۶۵ روز سال محاسبه صورت می‌گیرد. در شرایطی که حدود ۹ ماه از سال با محدودیت‌های انرژی مواجه هستیم، این فرضیه اقتصادی فاقد اعتبار است و مدل مالی بنگاه‌ها به‌طور جدی آسیب می‌بیند. بنابراین، اگر سایر برنامه‌ها نیز به گونه‌ای عمل کنند که هزینه‌های اضافی بر صنعت تحمیل کنند، عملاً روند «صنعت‌زدایی» تشدید می‌شود و بنگاه‌ها به تدریج از فضای صنعتی خارج می‌شوند. در چنین وضعیتی، حتی بهترین سند توسعه صنعتی با بالاترین ضمانت اجرایی نیز قادر به تحقق اهداف خود نخواهد بود. از این رو، ضروری است که سیاست‌های اقتصادی از انسجام و هماهنگی برخوردار باشند. سیاست ارزی باید با سیاست تجاری هم‌راستا باشد و سیاست‌های ارزی و تجاری نیز باید با سیاست صنعتی همسوتر شوند. در صورت برخورد جزیره‌ای با این سیاست‌ها، شکست قطعی است؛ زیرا حتی با تدوین بهترین سند، بدون هماهنگی سیاست‌ها، امکان اجرای موفقیت‌آمیز آن وجود ندارد.

با این رمزینه
متن کامل گفت‌وگو را بخوانید.